Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 49 (1969)
Heft: 2: Avenir de l'énergie

Artikel: Questions économiques : la réforme de l'expertise douanière
Autor: Guardia, Charles de
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-888071

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Charles de GUARDIA
Avocat à la Cour de Paris

La réforme de l'expertise douanière

Jusqu'au 31 décembre 1968, les contestations qui naissaient au moment de l'importation entre les déclarants et l'administration des Douanes étaient soumises à un organisme dénommé COMITÉ SUPÉRIEUR DU TARIF DES DOUANES.

Cet organisme avait été regardé longtemps avec crainte par les importateurs et avec pitié par les juristes. Le Comité donnait avec régularité tort aux importateurs, mais ne leur expliquait jamais pourquoi. Une motivation sérieuse de ces décisions eut été superflue car les Tribunaux ne se reconnaissaient pas le droit d'en examiner les motifs.

En 1959, un revirement spectaculaire de jurisprudence s'était produit : la Cour de cassation avait décidé que les Tribunaux devaient non seulement vérifier la régularité formelle des décisions du Comité, mais aussi leur bien-fondé.

L'arrêt de la Cour de cassation devait avoir immédiatement d'heureux effets : le Comité, sachant que ses décisions seraient vérifiées, s'était penché avec plus d'attention sur les dossiers qui lui étaient soumis et les importateurs avaient eu la surprise de le voir écarter de plus en plus souvent, notamment en matière de valeur en douane, les thèses de l'administration.

Une nouvelle étape avait été franchie lorsque les déclarants avaient été autorisés à faire parvenir un mémoire exposant leurs arguments. La plupart des avocats qui fréquentaient cet organisme affirmaient même que ces mémoires ne moisissaient pas dans les locaux qui abritent le Comité et qu'ils parvenaient souvent entre les mains du Président qui les lisait alors avec la plus scrupuleuse attention.

Cet organisme ne cessait pas toutefois de susciter des critiques.

Les principales de ces critiques étaient les suivantes :

L'administration était, au sein du Comité, trop puissamment représentée et y menait à son gré la procédure.

Les débats n'étaient pas contradictoires.

L'administration faisait peser sur le redevable, pour le cas où la thèse de ce dernier serait repoussée, des menaces de sanctions exagérées.

La loi du 31 décembre 1968 s'est efforcée de tenir compte de ces critiques.

Nous nous proposons de voir dans quelle mesure elle marque un progrès lorsqu'elle traite de la composition du nouvel organisme, de la procédure devant cet organisme, puis de la procédure ultérieure par devant les Tribunaux.

I. — COMPOSITION DE LA COMMISSION DE CONCILIATION ET D'EXPERTISE DOUANIÈRE

L'organisme chargé de se pencher sur les litiges entre l'administration et les déclarants a changé de nom, ce qui vise sans doute à effacer de mauvais souvenirs. Le législateur peut en effet légitimement espérer que les importateurs ne se souviennent plus du Comité d'Expertise légale qui avait exercé ses ravages jusqu'en 1948, avant d'être remplacé par le C.S.T.D.

Le C.S.T.D. était présidé par un Conseiller d'État. La Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière sera présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Il faut nous en réjouir : les magistrats du Conseil d'État sont choisis parmi les plus brillants élèves de l'École Nationale d'Administration où il leur a été enseigné avant tout à faire fonctionner un service public. Les magistrats de l'ordre judiciaire se voient enseigner avant tout, dans les périodes où la République est libérale, à protéger les droits des individus. Tous les avocats savent qu'une citation de Courteline suscite la grimace chez les magistrats de l'ordre administratif et le sourire chez les magistrats de l'ordre judiciaire. En l'occurrence, la sérénité des importateurs devant la Commission d'Expertise sera d'autant plus grande que le magistrat qui la présidera sera un magistrat du Siège et qu'il aura atteint l'apogée de sa carrière.

Le C.S.T.D. était composé d'un trop grand nombre de personnes qui n'étaient pas plus efficaces pour autant. En effet, les questions qui lui étaient soumises étaient, notamment en matière de valeur, d'une extrême complexité juridique et la discussion, dans la mesure où elle existait, se déroulait à côté ou au-dessus de la majorité de ses membres.

La Commission d'Expertise sera composée uniquement du magistrat et de deux assesseurs choisis sur des listes établies par arrêté conjoint du Ministre de l'Économie et des Finances et du Ministre compétent selon la nature de la marchandise. Les Chambres de Commerce et d'Industrie, les Chambres d'Agriculture et divers organismes qualifiés seront appelés, à cet égard, à formuler leurs propositions.

La nouvelle loi prévoit que ces assesseurs pourront être récusés par application des articles 378 et 379 du Code de Procédure civile, c'est-à-dire dans les mêmes conditions que peut être récusé un juge dans une instance judiciaire.

Cette référence aux articles 378 et 379 du Code de procédure civile est à la fois superflue et insuffisante. Au cours des dernières années, nous n'avons jamais vu un importateur se trouver dans une des situations prévues par ces articles : il est rare, par exemple, qu'un procès criminel oppose l'importateur à l'un des experts; il n'est pas beaucoup plus fréquent que l'expert soit subrogé-tuteur ou héritier présomptif de l'importateur.

En revanche, les importateurs sont souvent inquiets lorsqu'ils croient voir que l'un des experts se trouve être le salarié ou le conseil d'une maison concurrente sur le marché français. Il eut été sage de prévoir, dans une telle éventualité, une faculté de récusation pour le déclarant.

Sous cette réserve, il est permis d'affirmer que la composition du nouvel organisme donne à l'importateur plus de garanties que ne lui en donnait celle du C.S.T.D.

II. — PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION DE CONCILIATION ET D'EXPERTISE DOUANIÈRE

Jusqu'au nouveau texte, l'administration, lorsqu'elle contestait, lors de l'importation, la valeur déclarée, se hâtait de dresser un procès-verbal de saisie. Ce procès-verbal de saisie lui permettait d'invoquer l'article 373 du Code des Douanes selon lequel :

> « Dans toute action sur une saisie, les preuves » de non contravention sont à la charge du saisi. »

Désormais, il sera dressé simplement un acte à fin d'expertise et aucune présomption de culpabilité ne jouera à l'encontre du déclarant.

Les importateurs craignaient constamment de voir leurs marchandises bloquées à la frontière, ce qui n'arrivait pas sauf lorsque le Receveur des Douanes local ignorait les circulaires de sa propre administration et que le commissionnaire en douane de l'importateur, qui reçoit son agrément de l'administration, hésitait à lui en rappeler la teneur.

C'est maintenant le texte même de la loi qui prévoit la main-levée de la marchandise sous caution ou sous consignation. L'administration, si elle succombait dans l'instance après avoir refusé une telle main-levée, serait tenue au paiement d'une indemnité de 1 % par mois de la valeur des objets saisis depuis l'époque de la retenue jusqu'à celle de la remise desdits objets.

Le nouveau texte fait perdre à l'administration des Douanes la possibilité de faire durer l'affaire pour décourager l'importateur qui a hâte de savoir si sa thèse est fondée ou non, car il impartit des délais à l'administration : celle-ci doit, dans les deux mois de l'acte à fin d'expertise, notifier à l'importateur les motifs sur lesquels elle fonde son appréciation et inviter l'importateur à faire valoir ses moyens dans un nouveau délai de deux mois. A ce moment, s'ouvre un ultime délai de deux mois au cours duquel la Commission d'Expertise sera saisie.

Par devant la Commission, un débat contradictoire s'instaurera. La Commission ne se bornera pas à prendre connaissance des mémoires : elle entendra les parties ou leurs avocats.

Si le Président et ses deux assesseurs ne mettent pas les parties d'accord, la Commission donne ce que le nouveau texte nomme « des conclusions » qui sont notifiées aux parties. Cette décision comporte, tout comme un jugement classique, les motifs de la solution adoptée.

On voit que, jusque là, aucune critique sérieuse ne peut être formulée à notre sens contre la nouvelle procédure. On doit tout au contraire souligner combien l'introduction des délais ci-dessus indiqués et l'accentuation du caractère contradictoire des débats par devant la Commission contribueront, à ce stade, à assurer une meilleure justice.

C'est la procédure subséquente qui nous paraît plus critiquable.

III. — PROCÉDURE POSTÉRIEURE A LA DÉCISION DE LA COMMISSION DE CONCILIATION ET D'EXPERTISE DOUANIÈRE

1° Il est regrettable que la loi n'ait pas précisé sans équivoque quels Tribunaux seraient appelés à connaître du recours qui pourrait être formé par l'administration ou par le déclarant contre les conclusions de la Commission. La lecture du rapport fait aussi bien devant l'Assemblée Nationale que devant le Sénat indique que le législateur a entendu voir soumettre le litige au Tribunal d'Instance, c'est-à-dire à une juridiction civile.

La pensée des auteurs de la loi est d'autant plus certaine à cet égard qu'en principe l'importateur qui succombera dans l'instance échappera à toute sanction pénale (voir plus loin).

Malheureusement, compte tenu de la rédaction du texte, on peut estimer que les litiges resteront soumis au Tribunal de Police, dont à un tribunal répressif.

2° Le nouvel article 447 du Code des Douanes stipule désormais :

« Les constatations matérielles et techniques faites » par la Commission relatives à l'espèce ou l'origine » des marchandises litigieuses ou servant à déter- » miner la valeur d'une marchandise sont les seules » qui peuvent être retenues par le Tribunal. »

Il s'agit là d'une entorse, parfaitement inconsciente bien sûr, à un principe fondamental du droit qui est consacré par l'article 323 du Code de Procédure civile :

« Les juges ne sont point astreints à suivre l'avis » des experts si leur conviction s'y oppose. »

Les auteurs du Code de Procédure civile savaient, les plus modestes magistrats savent, les plus médiocres avocats savent et les commerçants ignorent que, même sur des points de *fait*, les experts, qu'il s'agisse de matières douanières ou non, précisément parce qu'ils sont des spécialistes, peuvent se tromper.

Même si l'on tient pour acquis que connaissances et bon sens coexistent chez les experts, il demeure que, selon les auteurs du texte, la Commission dira le fait et le droit mais que le Tribunal ne pourra vérifier que le droit.

Or, un éminent juriste a consacré une thèse de doctorat désormais classique dans les facultés de droit à « la distinction du fait et du droit ». C'est dire que cette distinction n'est pas aussi nette qu'on pourrait le croire.

Il s'agit là d'un problème qui se débat journellement par devant la Cour de cassation, l'une des parties plaidant que la Cour ne peut connaître d'un point qui constitue « du fait », et l'autre partie plaidant que la Cour doit s'y pencher car il constitue « du droit ».

Rares sont les matières où la Cour de cassation a déjà pris parti et, même dans ce cas, un revirement de jurisprudence est toujours possible.

En matière douanière, et plus particulièrement de valeur en douane, la distinction du fait et du droit sera particulièrement difficile. Nos lecteurs savent combien l'article 35, relatif à la valeur, est malaisé à interpréter : il mêle des notions économiques, des notions juridiques et parfois prétend donner un sens juridique à des notions du langage commun.

Quand devra-t-on estimer qu'on quitte le domaine du fait où la Commission est toute-puissante, pour pénétrer dans le domaine du droit où s'exerce le contrôle du Tribunal?

Prenons un exemple : la qualité de « concessionnaire exclusif » aura une répercussion directe sur la valeur en douane qui sera déclarée par l'importateur.

Devra-t-on considérer que la partie de la décision de la Commission par laquelle il sera dit que l'importateur est un concessionnaire exclusif s'impose au juge du fond?

Et si exportateur et importateur ont mal qualifié le contrat qui les lie, la Commission aura-t-elle compétence pour redonner à ce contrat sa véritable qualification juridique?

Il semble qu'il faille répondre par la négative. Mais alors faut-il faire une distinction selon que les parties ont correctement qualifié le contrat qui les unit ou qu'elles l'ont incorrectement qualifié? Et porter une appréciation sur l'exactitude ou l'inexactitude de la qualification, n'est-ce pas précisément trancher une question de droit?

La Commission aura-t-elle une compétence souveraine pour dire si une société est filiale d'une autre?

L'article 35 prend en considération le paiement des redevances par l'importateur au vendeur étranger. Mais de telles redevances couvrent fréquemment à la fois l'usage d'une marque étrangère, l'utilisation de procédés de fabrication, la prestation d'une assistance technique, etc. Cette ventilation fait-elle partie du fait, ou fait-elle partie du droit?

On voit que, sur ce point, le nouveau texte va multiplier les difficultés.

3° Le deuxième paragraphe du même article 447 ajoute encore à la confusion. Il prévoit que le Tribunal saisi a la faculté de renvoyer l'affaire devant la Commission de Conciliation et d'Expertise douanière. Il en est ainsi lorsque le Tribunal « n'admet pas les constatations matérielles ou techniques de la Commission ».

En somme, d'après le premier paragraphe de l'article 447, les constatations matérielles ou techniques de la Commission s'imposent au Tribunal mais, d'après le deuxième paragraphe du même texte, le Tribunal a la faculté de ne pas les admettre.

Le moins que l'on puisse dire est que cet article 447 manque de limpidité.

4° Cette obscurité ou cette contradiction, pour regrettable qu'elle soit, est moins grave que la disposition du même paragraphe selon laquelle c'est *devant la Commission* que le Tribunal doit renvoyer l'affaire lorsqu'il n'est pas satisfait des conclusions de la Commission.

Cette disposition est contraire à la fois aux usages juridiques et au plus élémentaire bon sens.

S'il n'est pas nécessairement dangereux de renvoyer une affaire devant des experts qui en ont déjà connu lorsqu'on leur demande d'examiner un point qu'ils ont laissé de côté, il est imprudent de renvoyer l'affaire devant eux lorsque leurs explications n'ont pas paru convaincantes. Tout donne à penser qu'ils confirmeront sous une forme différente ce qu'ils ont dit précédemment.

5° Le paragraphe 4 du même article 447 laissera rêveur les praticiens du Palais :

« Lorsqu'il a été interjeté appel du jugement de
» renvoi (devant la Commission de Conciliation et
» d'Expertise), la procédure d'expertise est pour-
» suivie à moins que le juge d'appel en décide
» autrement. »

Un juriste, pour dire la même chose, se fût probablement exprimé de la façon suivante :

« Le jugement de renvoi devant la Commission
» de Conciliation et d'Expertise est exécutoire
» nonobstant appel. La Cour néanmoins, à la demande
» de l'une des parties, suspendra l'exécution de cette
» décision. »

Mais peu importe le style. L'important est que l'on ne voit pas comment, en pratique, sera saisie la juridiction d'appel, c'est-à-dire la Cour d'appel. Si le Code de Procédure prévoit comment une Cour d'appel saisie en matière civile peut suspendre l'exécution d'une décision de première instance avant même de se pencher sur le fond du litige, il n'existe pas à notre connaissance de procédure permettant d'atteindre les mêmes fins lorsque la juridiction destinée à se pencher sur le problème statue en matière pénale.

6° L'administration, volontairement ou involontairement, faisait peser sur le déclarant la menace d'une condamnation par le Tribunal à une amende égale à la valeur de la marchandise.

Cette menace disparaît désormais puisqu'en principe le déclarant sera seulement tenu au paiement des droits et taxes éludés.

Ajoutons qu'un décret doit déterminer dans quelles conditions le déclarant qui a fourni caution et qui triomphe se verra rembourser les frais par lui exposés.

Ces dispositions montrent que le législateur a enfin pris conscience qu'un importateur pouvait ne pas partager l'avis de l'administration des Douanes sur l'interprétation ou sur l'application de textes particulièrement délicats sans être pour autant un fraudeur.

Il reste maintenant à beaucoup d'importateurs à se dépouiller du complexe d'infériorité qu'ils éprouvent volontiers en face de toute administration fiscale ou para-fiscale.

Le législateur ne peut guère les aider davantage car il ne lui appartient pas d'empêcher d'être battus ceux qui éprouvent du plaisir à l'être.